

A POLÍTICA AGRÍCOLA DO GOVERNO COLLOR*

*José Hermeto Hoffmann***

A partir da sua posse em 15 de março passado, o novo Governo vem explicitando a política econômica que o norteia. O Plano Collor primeiramente traçou as diretrizes macroeconômicas que balizariam o conjunto das ações governamentais. Posteriormente, em junho, foram editadas as políticas industrial e de comércio exterior e mais recentemente, em 15 de agosto, foi definida a política setorial para a agricultura.

Este artigo pretende abordar a concepção, analisar as principais medidas e discorrer sobre as conseqüências do pacote agrícola do Governo Collor.

1 — A concepção liberal da política agrícola

A concepção da política agrícola do Governo Collor está expressa no documento intitulado **Diretrizes de Política Econômica para a Agricultura**, assinado pela Ministra da Economia e pelo Ministro da Agricultura e Reforma Agrária. O documento afirma, na sua parte introdutória, ao se referir ao Plano Collor, que:

"As mudanças que esse Plano tem introduzido nas relações sociais reorientam o modo de crescimento da economia brasileira, rejeitando a política de intervenção estatal direta que tutela o setor privado praticada nos últimos anos" (GM, 1990).

Um pouco mais adiante, pode-se ler que "(...) o crescimento da produção pode e deve ser buscado com o sentido explícito de abandonar as

* Texto elaborado com informações disponíveis até o dia 14.09.90.

** Engenheiro Agrônomo da FEE.

atitudes paternalistas e ingressar numa era de estímulo objetivo à atividade produtiva". Quando trata dos objetivos, o documento expressa a orientação para:

"Estimular a mudança do padrão tradicional de crescimento do setor via expansão horizontal da fronteira agrícola (...); administrar o recuo da ingerência governamental direta sobre o setor agrícola; [estimular] (...) as atividades privadas, no que se refere diretamente ao produtor e à intermediação comercial; fomentar a concentração em escala dos fatores produtivos, estimulando o crescimento continuado das grandes e médias empresas rurais"; [propiciar] (...) a formação de um especializado e qualificado operário agrícola (...); [melhorar] (...) os índices de competitividade dos produtos agrícolas brasileiros face aos mercados internacionais; (...) desenvolver programas visando à reeducação do produtor agrícola, integrando-o à economia de mercado, eliminando progressivamente a prática da agricultura informal" (GM, 1990).

A escolha desses tópicos visa destacar o quanto a política setorial está coerente com as diretrizes gerais de Governo expressas no Plano Collor. Trata-se da concepção em que as forças de mercado estabelecem o que e quanto produzir, não cabendo ao Estado o papel propulsor do desenvolvimento. É a política liberal, na qual sobrevive quem tem "competência", mesmo que esta tenha sido "adquirida" graças às benesses governamentais, num passado bem recente. Essa intenção fica clara quando o Governo afirma que pretende fomentar "(...) o crescimento continuado das grandes e médias empresas rurais." Os governos passados, apesar de toda a retórica a favor dos pequenos produtores, também privilegiaram os médios e grandes empresários. Ficaria, então, o atual Governo com o "mérito" de explicitar formalmente sua preferência por esses segmentos ditos competentes.

2 — As principais medidas de curto prazo

O pacote agrícola contém ao todo 20 medidas, sendo que nove delas são de curtíssimo prazo (safra 1990/91), e as restantes, de médio prazo. As decisões mais importantes para a safra 1990/91 referem-se aos recursos (volume e regulamentação de uso) e aos preços mínimos.

2.1 — A alocação de recursos

O Governo acena com a liberação de um volume de recursos da ordem de Cr\$ 446,530 bilhões. Desse montante, 69% destinar-se-iam a custeio, 17%, a investimento, e 14%, à comercialização. Estima que, desse total, Cr\$ 348,6 bilhões (78%) seriam aplicados na safra 1990/91. A Tabela 1 ilustra as estimativas de alocação de recursos, bem como a sua origem.

O primeiro fato a chamar atenção é quanto ao volume de recursos: observa-se que o Governo acena com uma alocação praticamente idêntica à que o setor vinha pleiteando. Essa generosidade governamental é inédita, ao menos nos últimos 10 anos, e se registra em meio a uma conjuntura de arrocho monetário com generalizada restrição de créditos.

Evidentemente, não se pode desconhecer que, entre o anúncio e a efetiva alocação dos recursos, há uma grande distância. A suspeita da não-efetivação desses créditos vem sendo levantada de forma crescente pelos líderes rurais desde o anúncio do pacote. À luz de alguns fatos conhecidos, torna-se possível especular sobre a maior ou menor possibilidade da concretização da intenção governamental. O fato mais importante para esta análise é que, na estimativa oficial, estão incluídos recursos que ainda estão nas mãos dos produtores e que só integrarão o montante do dinheiro novo se estes mutuários quitarem os débitos nos prazos contratados. Segundo fontes governamentais, essas dívidas pendentes concentram-se em médios e grandes produtores e alcançariam Cr\$ 120 bilhões por ocasião da edição do pacote; desse montante, cerca de Cr\$ 25 bilhões seriam dívidas de produtores gaúchos. O agravante está na insistência dos devedores em se negarem a quitar esses débitos. Segundo as lideranças, essa negativa seria consequência do fato de que o Governo Collor reajustou, em abril, os preços mínimos pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN) — 42% — e os empréstimos rurais já contratados pelo IPC (84,32%). É oportuno registrar que, apesar de os produtores usarem esse desatrelamento do BTN do IPC como pretexto para não pagarem suas dívidas, a decisão governamental não afetou diretamente a sua renda, uma vez que, caso o reajuste dos preços mínimos fosse feito pelo IPC, ainda assim, isso os manteria em patamares inferiores aos preços de mercado.

O que gerou, de fato, o descontentamento de parcela dos mutuários do crédito rural foi a prática da correção dos contratos de crédito por dois indexadores diferentes. Acontece que, nos contratos de crédito assinados na primavera de 1989, alguns estabeleciam que a correção se daria pelo BTN, e em outros, pelo IPC. Como, no Governo Sarney,

o IPC reajustava o Bônus do Tesouro Nacional, aos tomadores era indiferente a aplicação de um ou de outro indexador. Agora, no Governo Collor, com o desatrelamento do BTN do IPC, foram beneficiados aqueles que tinham cláusula de atualização monetária pelo BTN. Os produtores com contratos corrigidos pelo IPC sentiram-se injustiçados. Acrescente-se a isso o fato de que, historicamente, em situações até menos problemáticas, o Governo tem optado por perdões parciais ou totais das dívidas. Por causa disso, a anistia de dívidas do crédito rural já está arraigada na cultura do agricultor brasileiro, em especial dos médio e grande produtores. O abatimento de 10% na dívida dos contratos corrigidos pelo IPC, acrescida da sua rolagem por três safras e da dilatação do prazo para quitá-la com cruzados novos retidos no BACEN são as concessões até agora feitas pelo Governo Collor. Os produtores continuam achando pouco. Em decorrência desses fatos, não se pode precisar, ao menos por enquanto, que parcela dos Cr\$ 120 bilhões se incorporarão ao montante anunciado para a safra 1990/91. Mais importante do que isso é saber-se que, de qualquer forma, se trata de valores já aplicados no setor e que, mesmo não retornando imediatamente, precisam ser considerados como recursos à disposição dos produtores para a próxima safra.

O montante a ser captado através dos RDBs (Lei nº 8.023) depende de alguns fatores. Um deles é que esta não é época de captação de poupança na agricultura, pois coincide com o período em que o setor demanda recursos próprios e de terceiros para o plantio da safra de verão. Deve-se ressaltar, contudo, que, como o produtor pode abater integralmente do Imposto de Renda de 1991 o montante aplicado nesse papel, esse instrumento de captação pode surpreender positivamente. Some-se a isso a conhecida prática da reciprocidade, inclusive em bancos oficiais, imposta pelos gerentes, o que também pode "engordar" as captações por essa fonte. De qualquer forma, para uma maior ou menor certeza da efetiva captação desses recursos, ainda em 1990, seria necessário ter-se uma estimativa confiável do débito do Imposto de Renda agropecuário para o próximo ano.

A viabilidade da alocação dos recursos provenientes da exigibilidade sobre os depósitos à vista dos bancos (MCR. 6.2 e 6.3) depende do maior ou menor interesse dos correntistas em deixar seu dinheiro sem remuneração nas instituições financeiras. Os níveis inflacionários, as opções de aplicação e a remuneração no mercado financeiro são decisivos na conduta dos correntistas. Mesmo na hipótese de haver fuga dos depósitos à vista, o Governo pode compensá-la com o aumento da exigibilidade. Quanto a essa origem dos créditos, há, no entanto, outra variável a considerar. Trata-se de que uma parcela significativa desses

já havia sido emprestada antes da edição do pacote, para o custeio do trigo, da pecuária e para a compra antecipada de insumos para a safra de verão, nesse caso, especialmente para as cooperativas, através dos chamados "empréstimos-jumbo". Aqui fica claro que o Governo incluiu na estimativa do montante de custeio para a próxima safra valores já aplicados no setor, e cujo retorno só acontecerá após a implantação da safra 1990/91.

Quanto aos volumes de financiamento previstos pela caderneta verde, três aspectos assumem especial relevância. Em primeiro lugar, tem-se o fato de que o Banco do Brasil remunera o poupador com um juro de 6% a.a., acrescido da correção monetária pelo IPC;¹ logo, ao emprestar esses recursos, o mutuário assinava um contrato onde a correção monetária também se dava por esse índice. Dessa forma, está aí concentrada a maior parte do montante que os produtores se negam a ressarcir, pelas razões já expostas. Em segundo lugar, é preciso ter presente que eventuais aplicadores nessa modalidade de captação e que tenham Imposto de Renda a pagar em 1991 migrarão para os RDBs, pois esse é o único papel que permite o abatimento integral do valor aplicado. Por último, faz-se necessário relembrar o que já foi exposto: até o fim do ano, não é período de as instituições financeiras captarem recursos do setor, muito pelo contrário.

Dos recursos para a região Centro-Sul, falta analisar apenas os provenientes do Tesouro Nacional. Quanto a esses, só cabe referir que são, de todos, os mais certos, uma vez que estão previstos no Orçamento Geral da União, aprovado pelo Congresso Nacional.

Feitas essas considerações sobre a viabilidade da alocação dos créditos das diversas fontes previstos no pacote, vale registrar que esse Governo, a exemplo dos anteriores, não se caracteriza por uma gestão transparente, o que dificulta quantificar minimamente o volume de recursos efetivamente à disposição do setor. Essa constatação não assume maior importância para quem acredita no Governo que aí está, já que o Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, Antonio Cabrera Mano Filho, tem afirmado reiteradas vezes que não faltará financiamento, enfatizando, inclusive, que, na eventualidade de alguma dessas fontes não conseguir alocar o valor estimado, o diferencial seria imediatamente suprido por outra fonte.

¹ A partir de junho de 1990, a correção passou a ser feita pelo Índice de Reajuste de Valores Fiscais (IRVF).

Abstraindo os aspectos acima analisados, convém chamar atenção, mais uma vez, para a decisão política de destinar recursos — até com surpreendente generosidade — para a agricultura, assumindo especial importância a decisão de premiar o custeio com cerca de 70% do valor global. É sabido que o crédito de custeio, ao contrário do de investimento, não é indutor de melhorias mais duradouras. Constitui-se, isto sim, em capital de giro, que, em qualquer outro setor econômico, está à disposição do empresariado a juro de mercado (o Tesouro Nacional vai despendar Cr\$ 35 bilhões até o final do ano em capital de giro para a agricultura brasileira). Mas, apesar dessa distorção, há dois fatos positivos que merecem registro. O primeiro deles é que, embora em pequena proporção, há previsão de empréstimos para investimento, o que não ocorria desde 1986. A propósito: os recursos do FINAME² começaram a ser efetivados 15 dias após a edição do pacote agrícola, rigorosamente dentro da concepção de privilegiar as médias e grandes empresas rurais, pois se destinam exclusivamente a pessoas jurídicas. Fica assim aliada a enorme maioria dos estabelecimentos que carecem mais de recursos para melhorias permanentes nas suas explorações, por não terem a conotação jurídico-contábil de empresa rural³. O segundo fato refere-se à regulamentação da Lei nº 8.023, através da qual fica instituída uma nova fonte de autofinanciamento do setor. Contudo convém observar que essa tentativa de aumentar as fontes de autofinanciamento se dá através do abatimento integral, no Imposto de Renda, dos valores aplicados pelos produtores em RDBs. É bom lembrar que o privilégio de abater 100% dos valores aplicados no mercado financeiro é exclusividade dos produtores rurais, não sendo sequer extensivo aos poupadores assalariados.

2.2 — Nova regulamentação para o acesso aos recursos

A regulamentação do uso dos recursos do crédito rural apresenta também algumas inovações. A mais importante delas é a que redefine a classificação da categoria dos produtores, segundo os níveis de renda bruta. Os limites de enquadramento foram duplicados, conforme mostra o Quadro 1.

² Linhas de crédito para financiamento de máquinas e equipamentos dos bancos de fomento.

³ Segundo as estatísticas cadastrais do INCRA, somente 14,8% dos estabelecimentos rurais do RS são enquadrados como empresa rural.

A alegação governamental para essa ampliação é de que o MVR, em consequência do congelamento a que foi submetido nos meses de abril e maio, teria ficado defasado em 100%. Essa defasagem, embora não a nível de 100%, é verdadeira, se comparada com o IPC. No entanto, se comparada com o Índice de Preços Recebidos pelos Produtores (IPR), a defasagem nos últimos 12 meses não passa de 60%. Como o preço recebido pelo produtor é determinante da renda bruta, conclui-se que um acréscimo da ordem de 60% no número de MVR, para fins de enquadramento, teria mantido a situação vigente na safra passada. Uma vez que o Governo reajustou em 100% (dobrou o número de MVR), houve uma acentuada alteração.

Em consequência dessa alteração, muitos produtores que até então eram pequenos agora foram incluídos na classificação de mini, e muitos que antes eram médios agora passam a ser pequenos. Igualmente, muitos dos anteriormente grandes produtores são agora classificados como médios. Em outras palavras, ocorre de uma hora para outra uma significativa redução no número de grandes produtores. Além dessa "nova realidade" ser simpática à Frente Ampla da Agropecuária e à UDR, há outras implicações objetivas decorrentes dessa nova classificação, que merecem uma análise. A primeira diz respeito ao fato de que a classificação de miniprodutor não tem nenhum significado prático, pois esse estrato não foi contemplado com nenhuma política diferenciada. Já para os pequenos produtores está prevista a destinação de crédito de custeio a 9% a.a., enquanto para os demais a taxa de juros é de 12% a.a. Os limites de financiamento para os pequenos produtores, como se verá mais adiante (Tabela 2), são menos restritivos do que para os outros dois estratos. É interessante observar que a disputa dos recursos destinados aos pequenos agricultores (leia-se mini e pequenos) será muito mais acirrada nesta safra, já que muitos produtores antes classificados como médios — tradicionais tomadores de empréstimos bancários — engrossarão esse estrato pelo artifício da reclassificação.

Para fins de ilustração desse "alargamento" no enquadramento e do conseqüente inchaço na base (mini e pequenos produtores), far-se-á a seguinte simulação. Suponha-se um produtor (independentemente do tamanho de sua exploração) que, para fins comerciais, só plante soja. Com base na renda bruta anual (estabelecida no Quadro 1), no preço a nível de produtor na semana do pacote e na produtividade média dessa lavoura, chega-se à situação retratada no Quadro 2.

Nessa simulação, verifica-se que todos os estabelecimentos que plantassem até 100ha de soja, aos preços de agosto deste ano, com a produtividade média da última safra, que foi recorde histórico, seriam enquadrados como mini e pequenos.

O conceito de mini e pequeno produtor, para fins de concessão do crédito rural, vem sendo inadequado desde a criação dessa sistemática porque abrange, nesses estratos, produtores com renda bruta extremamente diferenciada. No estrato de pequenos produtores, dedicados a culturas anuais, estão incluídos, por exemplo, os que têm uma renda bruta mensal desde Cr\$ 59.000,00 até os de Cr\$ 177.000,00.⁴ Ressalte-se que a realidade sócio-econômica dos agricultores situados nos dois extremos é enormemente diferenciada. O Governo Collor, ao invés de resolver essa distorção, agravou-a, ao dobrar o número de MVR para fins de cálculo de renda bruta. Chega-se, agora, a uma situação em que o agricultor pode plantar até 100ha de soja e continuar sendo enquadrado como pequeno produtor. Sabendo-se que 92% dos estabelecimentos do RS tinham menos de 100ha por ocasião do Censo Agropecuário de 1980, comprova-se o quanto está distorcida essa classificação.

É oportuno lembrar que, assim como um bom número de "antigos" médios produtores se beneficiaram passando para a categoria de pequenos, o mesmo aconteceu com uma parcela dos grandes, que passaram a disputar recursos na faixa dos médios. Os "rebaixados" para a categoria de médios são favorecidos pela maior disponibilidade de recursos por unidade de área, conforme mostra a Tabela 2, já que a taxa de juro é igual à dos grandes produtores.

A Tabela 2 mostra o quanto é vantajoso ao produtor ser enquadrado na categoria pequeno, já que para os produtores de arroz, feijão, milho e sorgo, desse estrato, há cobertura integral do crédito de custeio. É igualmente melhor ser classificado como médio produtor em vez de grande, pois nessa categoria o arrocho creditício é menor. Talvez esteja aí a principal razão para as alterações no enquadramento feitas pelo pacote agrícola, beneficiando os médios e grandes produtores, cumprindo, assim, a prioridade traçada pelo Governo Collor.

2.3 – Os preços mínimos

Os preços mínimos apresentam como maior novidade a decisão governamental de não mais usá-los como estímulo à expansão da fronteira agrícola. Isto porque, ao regionalizá-los, o Governo os fixou, levando

⁴ Valores obtidos a partir do número de MVR nos dois extremos desses estratos (800 e 2.400), multiplicado pelo valor do MVR (Cr\$ 887,02) e dividido pelo número de meses do ano.

em conta o distanciamento das zonas de produção aos centros consumidores (Tabela 3). Vale dizer que no preço ao produtor será abatido o custo do frete até o centro consumidor. Anteriormente, com os preços mínimos nacionalizados, a remuneração ao produtor independia da localização geográfica da sua exploração. Isso fazia com que seguidamente os preços de mercado nos locais mais distantes fossem inferiores ao preço mínimo, uma vez que os agentes privados eram onerados com o frete até as zonas de consumo. Com isso, não raro o Governo se transformava no principal comprador nessas regiões.

A análise dos níveis em que os preços oficiais foram fixados restringe-se aqui à região Centro-Sul. Como os preços mínimos têm servido, de um lado, como referencial aos agentes privados de comercialização e, de outro, como elemento para a tomada de decisão de plantio por parte dos produtores, convém que se faça sua análise sob dois enfoques. Um, estabelecendo a comparação entre o nível fixado e o patamar em que se encontravam os preços de mercado por ocasião do anúncio do pacote e, o outro, analisando a sua evolução em termos reais. O primeiro enfoque fica bem ilustrado na Tabela 4.

Antes de qualquer outra consideração, é preciso registrar que esses preços, ao contrário do que acontece com os salários, serão indexados mensalmente pelo BTN até três meses após a colheita. Essa indexação assume maior relevância se se atentar para o fato de que a fixação dos preços mínimos se deu em plena entressafra, portanto, com os preços de mercado acima da média do período de safra. Soma-se a isso a generosidade governamental de fixar os preços mínimos, pela primeira vez, em níveis muito acima do mercado, especialmente no caso do arroz irrigado.

Duas observações depreendem-se daí. A primeira é que, com a sinalização governamental, os preços a nível de produtor reagiram rapidamente, como se pode ver na Tabela 5. Os dados dessa tabela, quando comparados com os da Tabela 4, mostram a sensibilidade do mercado quanto à política oficial. A reação dos preços a nível de produtor foi maior para aqueles produtos sobre os quais o Governo fixou um preço mínimo mais acima daquele que o mercado vinha praticando. Da mesma forma, no caso do feijão, cujo preço mínimo foi fixado abaixo daquele que o mercado vinha operando, houve um imediato recuo do preço a nível de produtor.

Fica, assim, evidente que o Governo, através da Política de Preços Mínimos, forçou a elevação dos preços, especialmente o do arroz, a nível do produtor, seis meses antes da entrada da nova safra. Tal fato

beneficia, conseqüentemente, os produtores de arroz irrigado do RS, já que, segundo suas lideranças, esses ainda retinham cerca de 50% da safra passada quando do anúncio dos preços mínimos para a safra 1990/91. A pressão altista decorrente do novo preço mínimo certamente influenciou a decisão governamental de liberar o preço do arroz agulhinha tipo 2 no varejo, 16 dias após a edição do pacote agrícola.

O segundo registro é o de que, mesmo com o Governo puxando os preços na entressafra, não está afastada a hipótese de os preços mínimos superarem os de mercado no auge da oferta, em 1991, especialmente se for safra cheia. Tal situação tem maior probabilidade de se verificar com a produção de milho no Paraná — grande ofertante desse cereal — e com a produção de arroz irrigado do RS, cuja oferta deverá ser acentuadamente maior do que a de 1990, em decorrência da normalização do clima na fronteira Oeste.⁵ Em se confirmando tal hipótese, estará criado um impasse entre a intenção governamental de retirar-se da comercialização e a realidade do mercado, pois o preço oficial ficaria acima do que os agentes privados estariam dispostos a pagar.

A análise dos preços mínimos sob o enfoque do seu valor real precisa ser mais minuciosa. O Governo, ao anunciar o pacote agrícola, informou que teria havido uma correção real dos preços mínimos em cerca de 50%. Omitiu, no entanto, a informação de que essa valorização só é verdadeira se for tomado como referência o Bônus do Tesouro Nacional. É bom lembrar que, com o desatrelamento do BTN do IPC em abril, houve uma defasagem de mais de 40% do primeiro indexador em relação ao segundo.

A Tabela 6 ilustra o quanto o Governo se utilizou do jogo de índices para passar a imagem de uma excepcional valorização dos preços mínimos em termos reais.

A melhor maneira para avaliar-se o comportamento real dos preços mínimos seria compará-los com a evolução dos preços dos componentes dos custos de produção do produtor. Nesse sentido, o Índice de Preços Pagos pelos Produtores (IPP), que inclui alguns componentes do custo levantado pela CFP, mostra que esse índice se elevou 15% a menos que o IPC nos últimos 12 meses. A elevação menos acelerada dos preços dos insumos agrícolas, associada aos ganhos de produtividade que o setor vem experimentando, pode explicar a boa aceitação, pelos produtores, dos preços mínimos anunciados.

⁵ A safra de arroz irrigado sofreu uma queda de 19% em 1990, em decorrência da estiagem na fronteira oeste.

3 — Algumas considerações sobre as medidas de médio prazo

Além das medidas já vistas, o pacote contém outras que terão mais efeito no médio prazo. Destaca-se a que destina US\$ 7,5 bilhões para investimentos rurais, com recursos do FINAME e do BNDES até 1994, privilegiando, como já foi referido, o empresário rural e também a medida que prevê a constituição de comissão de alto nível para estudar a efetiva implantação do seguro rural.

Quanto aos vultosos investimentos, alguns fatores poderão determinar a sua alocação ou não; dentre esses, podem-se citar a efetiva estabilização ou não da economia, a disposição do setor industrial de abrir mão desses recursos, já que o FINAME historicamente só financiou projetos industriais, etc.

Já para o seguro rural, dentre os poucos fatos que até agora transpareceram está a intenção de mudar o Programa de Seguro Agrícola (PROAGRO), em decorrência do seu caráter deficitário desde o início de sua operação em 1975 e das suas complicações burocráticas. A propósito, segundo a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), estariam parados na Comissão Especial de Recursos do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, em Brasília, 20.000 pedidos de indenização de PROAGRO, indeferidos nas instâncias estaduais. As demais informações sobre esse polêmico assunto indicam a disposição do Governo Collor de tornar o seguro rural uma fonte de lucro para as companhias de seguro. Pretende, dessa forma, transferir o seguro rural para a iniciativa privada.

Vale lembrar que a obtenção de um seguro rural auto-sustentável pode se dar de duas maneiras: ampliando significativamente o valor do prêmio, ou socializando o valor desse prêmio. No último caso, as culturas de menor risco subsidiariam o prêmio das demais; essa hipótese não se coaduna com a política liberal deste Governo. Resta, então, apenas a outra, que consiste em fazer o seguro por linha de produção e, nesse caso, cada cultura paga um prêmio proporcional ao risco que envolve a sua produção. Culturas de alto risco (milho, arroz de sequeiro, etc.) pagam um prêmio infinitamente maior que as de baixo risco (arroz irrigado, laranja, etc.). Sabendo-se que o PROAGRO é deficitário, conclui-se que só o aumento do valor do prêmio poderá tornar a operação de seguro agrícola lucrativa para as companhias seguradoras. Os produtores das culturas de baixo risco certamente terão melhores condições de suportar um acréscimo no prêmio atual, contrariamente aos que se dedicam às culturas de maior risco. A substituição do

PROAGRO por uma proposta do tipo que está sendo cogitado pode, portanto, tornar o seguro rural ainda mais restrito e elitizado do que o hoje existente.

Está prevista, também, a revisão das alíquotas de importação de insumos, máquinas e implementos para a agropecuária. Essa medida visa tornar a indústria nacional mais competitiva, proporcionando um barateamento dos custos da produção primária. Embora, a curto e médio prazos, essa possa ser vista como benéfica para o Setor Primário, no longo prazo, pode deixar o Setor na dependência da indústria externa, se o gradualismo de liberação das alíquotas não contemplar com realismo a possibilidade de modernização do parque industrial interno.

4 – Considerações finais

A concepção liberal do Governo Collor pretende rechaçar situações em que determinados ramos produtivos se mantêm "artificialmente", em decorrência de políticas públicas. Esse era o caso das culturas anuais, praticadas na fronteira agrícola, amparadas pela Política de Preços Mínimos e pelo crédito. O estabelecimento de preços mínimos "nacionalizados" fazia com que, não raro, o Governo se transformasse em grande comprador nessas regiões, uma vez que, em decorrência do custo do frete, os agentes privados ofereciam preços inferiores ao oficialmente estabelecido pelo Governo. Simultaneamente, o Governo estimulava o avanço da fronteira agrícola através do crédito rural institucionalizado e de inúmeros outros programas de incentivos. No Governo Sarney, a proposta de política agrícola formalizada no Plano de Metas para a Agricultura propunha dotar a fronteira agrícola de infra-estrutura (estradas, armazéns, energia, telefonia). Constata-se que, na "era Collor", a política para a agricultura na fronteira nova foi alvo de uma reviravolta radical não só em relação aos governos militares, mas também em relação ao Governo Sarney. Essa mudança trará, certamente, sérias conseqüências para aqueles que, atendendo ao aceno de governos passados, foram se instalar nessas regiões. Nessa condição estão muitos pequenos e médios produtores do Centro-Sul que se desfizeram de áreas insuficientes e se deslocaram para essas regiões, onde a terra mais barata viabilizava o aumento da área do estabelecimento e a possibilidade de créditos mais fartos e acessíveis viabilizava a infra-estrutura para o início das explorações em novas condições. As conseqüências mais relevantes, contudo, referem-se ao fato de que a fronteira agrícola tem servido como válvula de escape para o acelerado êxodo rural no Centro-Sul, diminuindo a pressão populacional sobre os

centros urbanos. O próprio Governo Federal tem substituído a reforma agrária por projetos de colonização nessas áreas. Agora que essas regiões deixaram de ser zona prioritária para a exploração agrícola, o que será das milhares de famílias lá assentadas pela política oficial de colonização?

As medidas de curtíssimo prazo foram certamente, em grande parte, fruto da conjuntura no momento da elaboração do pacote agrícola. Inicialmente, registra-se que o Governo da Nova República fez muito "marketing" em cima das sucessivas "supersafras"; mesmo que elas não tenham ultrapassado significativamente o patamar de 70 milhões de toneladas, o que é muito pouco, tanto frente ao potencial produtivo existente como frente à necessidade alimentar da nossa população. O Governo Sarney, graças à mídia, vendeu com "eficiência" a idéia de recordista sucessivo na produção de grãos, e eis que, em 1990, primeiro ano do Governo Collor, a produção de grãos registra uma queda de 12 milhões de toneladas. Esse fato não fica bem para um governo que, em grande parte, se elegeu em cima dos erros, das corrupções e das omissões do governo anterior, que, apesar de tudo, deixara a imagem de "recordista da produção de grãos". Embora o retrocesso da produção de grãos não tenha sido uma decorrência de decisões do novo Governo, torna-se politicamente conveniente reverter essa situação no segundo ano do governo.

Fruto da quebra acentuada da safra, os estoques também atingiram níveis críticos, especialmente no caso do arroz. Em consequência, alguns analistas vêm alertando para a iminência de um choque agrícola, com sérios riscos para a estabilização da inflação. Agregam-se a essa conjuntura a negativa dos produtores em ressarcir os empréstimos da safra passada e a ameaça dos mesmos de reduzir a atividade caso o Governo não anistie as dívidas decorrentes do diferencial de correção dos preços mínimos (BTN) e parte dos empréstimos bancários (IPC). Acuado por esse quadro, o Governo, pela primeira vez desde a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural e da Política de Garantia dos Preços Mínimos, acionou esses dois instrumentos simultaneamente para estimular a produção. Vale lembrar que, durante a época do "milagre brasileiro", o crédito, abundante e barato, foi escolhido como indutor do crescimento da produção agrícola; com o início da crise econômica, do final da década de 70 até o final do Governo Sarney, os preços mínimos oficiais passaram a ter o papel estimulador dos plantios, enquanto os créditos para o setor foram bastante arrojados.

A década de 90 inicia, sob o Governo Collor, com a inovação de acionar simultaneamente esses dois instrumentos de política agrícola

para estimular a produção. A generosidade foi tamanha que surpreendeu até os usuários desses instrumentos na região Centro-Sul: de contumazes críticos da política de crédito e de preços mínimos passaram a aplaudi-los. Diz o adágio popular que, quando a esmola é demais, o santo desconfia. Pois esse é o sentimento dos usuários quanto ao efetivo cumprimento das medidas anunciadas.

É oportuno lembrar ainda que esses dois instrumentos de política têm servido para induzir os plantios dos médios e grandes produtores, que, antes de decidirem por maior ou menor ocupação de suas terras, analisam as possibilidades de ganhos especulativos no mercado financeiro, as possibilidades de obterem renda arrendando suas áreas para terceiros e as possibilidades de lucro das diversas atividades produtivas. Além dessa conduta nitidamente empresarial, há outros fatores, talvez pouco conhecidos dos formuladores da política agrícola, que influenciam a decisão desses produtores. Dois fatos recentes envolvendo o aumento de área plantada reforçam essa hipótese. O primeiro ocorreu durante o Governo da Nova República, quando o anúncio do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com metas de desapropriação claramente definidas, originou uma área plantada nunca antes verificada no Brasil. O segundo fato, mais recente, diz respeito ao surpreendente acréscimo de 18% na área plantada de trigo no RS, em 1990, apesar de toda a lamúria quanto aos elevados custos, quanto ao preço da compra estatal e quanto à falta de crédito na época de plantio.⁶ Esses fatos parecem indicar que há instrumentos não convencionais que poderiam ser acionados para estimular os plantios desses segmentos, até de uma forma mais perene.

Em contrapartida, há um segmento de produtores que não move suas decisões de plantio por esses instrumentos. Os produtores de feijão e milho do RS, essencialmente pequenos, não têm acesso, por exemplo, à Política de Preços Mínimos e nem ao crédito institucionalizado. Segundo a CFP, somente cerca de 5% dos produtores de feijão usam recursos de crédito rural para custeio de suas lavouras, e em torno do mesmo percentual têm acesso à PGPM. Com o milho, a situação é muito semelhante. Evidencia-se, assim, que o Governo lançou mão de instrumentos convencionais de política agrícola, que estimulam o plantio dos médios e grandes produtores, alcançando-lhes capital de giro, com recursos oriundos até do Tesouro Nacional.

Dito isso, especular-se-á um pouco sobre os efeitos do pacote na decisão de plantio da safra 1990/91. A primeira constatação é a de

⁶ O trigo no RS é tipicamente uma lavoura de médias e grandes propriedades.

que, independentemente do pacote, a lavoura de arroz irrigada do RS iria experimentar uma expansão de área, uma vez que a estiagem que forçou a redução na safra passada já foi superada. As outras culturas, especialmente as de exploração nas médias e grandes propriedades, a contar pelas manifestações das lideranças, terão um novo alento, embora não se possa afirmar que sem o pacote haveria de fato uma retração. Vale citar novamente o caso da lavoura de trigo, solidamente centrada nas médias e grandes propriedades, que, apesar de todas as queixas e reclamações das lideranças, apresentou um acréscimo de 18% na área plantada. A diminuição das facilidades de ganhos no mercado financeiro poderia induzir a uma maior aplicação de recursos próprios, o que, por si só, já tornaria difíceis as previsões sobre a área que seria plantada na safra 1990/91. Pode-se, a partir daí, levantar a hipótese de que o Governo tenha exagerado na dose de estímulo de curtíssimo prazo, o que, em consequência, acarretou uma pressão altista nos preços agrícolas em plena entressafra.

A médio prazo, a política liberalizante do Governo Collor vai trazer muitos desdobramentos, dos quais esse pacote é apenas um sinalizador. Destaca-se aqui a abertura do mercado externo, que, além de expor a agricultura à competição com o Cone Sul (que tem sabidas vantagens comparativas), vai interferir também na política de abastecimento. Isto porque, no passado recente, inúmeras vezes o Governo contingenciou ou suspendeu exportações de determinados alimentos em situações de oferta circunstancialmente restrita ou com sinais evidentes de especulação por parte dos agentes privados de produção ou de comercialização.

O mais importante na perspectiva de médio prazo é o antagonismo entre a concepção liberalizante do Poder Executivo e a concepção protecionista no que se refere à agropecuária, posição amplamente majoritária no Congresso Nacional. Esse antagonismo assume importância pelo fato de haver um dispositivo constitucional que delega ao Legislativo a formulação de uma lei agrícola para o País. Essa lei, por força das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, deveria ter sido aprovada até outubro de 1989. Das propostas, sugestões e emendas apresentadas no Congresso Nacional até agora, nenhuma contempla a concepção liberal. As correntes ligadas ao latifúndio e ao empresariado rural chegam ao extremo de propor um ministério setorial, com autonomia absoluta. O Ministério da Agricultura teria, assim, poderes para definir, entre outras coisas, o volume de recursos que seriam alocados no setor, as taxas de juros e os níveis de subsídios, bem como a Política de Preços Mínimos e de formação de estoques. Teria, inclusive, o poder de decidir sobre a colocação dos estoques oficiais no mercado. As cor-

rentes opostas, minoritárias, também querem caracterizar na lei agrícola uma presença forte do Estado. Querem-no atuando com vigor na implantação de políticas públicas diferenciadas, de acordo com a caracterização dos diversos segmentos de produtos e de consumidores. No que se refere aos agricultores, querem um Estado que intervenha fortemente para direcionar as ações para os sem-terra, mini e pequenos produtores.

Está reservado ao Congresso Nacional o papel de definir a dosagem de liberalismo a que a agropecuária será submetida. Essa lei interessa a toda a sociedade, porque, através dela, serão definidos o nível do subsídio, os segmentos a serem favorecidos pelas políticas públicas, as alterações na tributação, enfim, o papel do Estado no desenvolvimento agrícola nacional. A política setorial agrícola, portanto, embora definida pelo Executivo, poderá não ser tão definitiva.

Tabela 1

Estimativa da alocação de recursos para o crédito rural, por finalidade e origem, no Brasil — safra 1990/91

| (Cr\$ milhões) | | | | | | | | |
|-----------------|--------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------|---------|---------|---------|
| FINALIDADE | ORIGEM | | | | | | | |
| | Fundos e Programas | BNDES FINAME | Fundo Constitucional | Lei nº 8.023 | Poupança Rural | MCR 6.2 | MCR 6.3 | Tesouro |
| Custeio | - | - | 4 750 | 30 000 | 112 230 | 65 484 | 62 176 | 35 000 |
| Investimento .. | 27 479 | 12 051 | 14 500 | 20 000 | 200 | 300 | - | - |
| Comercialização | - | - | 2 250 | - | - | - | - | 60 110 |
| TOTAL | 27 479 | 12 051 | 21 500 | 50 000 | 112 430 | 65 784 | 62 176 | 95 110 |

FONTE: CEP.
BACEN.
MEFP/DTN.

Quadro 2

Comparação do tamanho da lavoura de soja possível, por categoria de produtor, na antiga e na atual classificação dos produtores — ago./90

(ha)

| CATEGORIAS DE PRODUTORES | ÁREA PLANTADA | |
|---------------------------|------------------------|---------------------|
| | Classificação Anterior | Classificação Atual |
| Miniprodutores | (1) até 17 | até 34 |
| Pequenos produtores | de 17 a 50 | de 34 a 100 |
| Médios produtores | de 50 a 253 | de 100 a 506 |
| Grandes produtores | acima de 253 | acima de 506 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.
EMATER.

(1) Para chegar ao limite de 17ha, usou-se a seguinte fórmula: $nMVR \times vMVR = Px$; onde **n** representa o número de MVR, e **v**, o valor do MVR; **P** é o preço da tonelada de soja a nível de produtor; e **x**, a quantidade de toneladas necessária para atingir tal produção com a fórmula $A.R=x$; onde **A** = área; **R** = rendimento por hectare em tonelada; **x** = produção. Tem-se $1,796 A = 30,16$; $A = 17ha$.

Quadro 1

Classificação dos produtos para fins de crédito rural antes e depois do pacote agrícola

| CATEGORIAS DE PRODUTORES | RENDIMENTO BRUTO ANUAL EM MVR | |
|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| | Antes do Pacote | Depois do pacote |
| Miniprodutores | | |
| Avicultores e oleicultores | Até 800 MVR | Até 1 600 MVR |
| Suinocultores | Até 1 000 MVR | Até 2 000 MVR |
| Demais produtores. | Até 400 MVR | Até 800 MVR |
| Pequenos produtores | | |
| Avicultores e oleicultores | Mais de 800 até 2 400 | Mais de 1 600 até 4 800 |
| Suinocultores | Mais de 1 000 até 3 000 | Mais de 2 000 até 6 000 |
| Demais produtores. | Mais de 400 até 1 200 | Mais de 800 até 2 400 |
| Médios produtores | | |
| Avicultores e oleicultores | Mais de 2 400 até 12 000 | Mais de 4 800 até 24 000 |
| Suinocultores | Mais de 3 000 até 15 000 | Mais de 6 000 até 30 000 |
| Demais produtores. | Mais de 1 200 até 6 000 | Mais de 2 400 até 12 000 |
| Grandes produtores | | |
| Avicultores e oleicultores | Acima de 12 000 MVR | Acima de 24 000 MVR |
| Suinocultores | Acima de 15 000 MVR | Acima de 30 000 MVR |
| Demais produtores. | Acima de 6 000 MVR | Acima de 12 000 MVR |

FONTE: Departamento Sindical de Estudos Rurais.

Tabela 3

Valor dos preços mínimos dos diferentes produtos em diversas regiões e estados — safra 1990/91

| DISCRIMINAÇÃO | UNIDADE (kg) | VALOR (Cr\$) |
|---|-----------------|-----------------|
| Algodão em caroço | 15 | 461,00 |
| Arroz agulhinha (irrigado) | 50 | 828,00 |
| Arroz de sequeiro | 50 | - |
| Regiões Sul, Sudeste e Nordeste (fora MA) | 60 | 765,00 |
| MS, GO e DF | 60 | 697,00 |
| Sul do MT, TO e MA | 60 | 628,00 |
| Norte do MT, RO, AC, AM, PA, RR e AP | 60 | 508,20 |
| Feijão (preto e de cor) | 60 | 2 400,00 |
| Milho | 60 | - |
| Regiões Sul, Sudeste e BA-Sul | 60 | 550,00 |
| MS, GO e DF | 60 | 470,00 |
| Sul do MT e TO | 60 | 377,00 |
| Norte do MT e GO | 60 | 358,80 |
| Soja | 60 | - |
| Regiões Sul, Sudeste, BA-Norte e Nordeste (fora MA) ... | 60 | 655,00 |
| MS, GO, DF, MA e BA-Sul | 60 | 630,00 |
| Sul do MT e TO | 60 | 540,00 |

FONTE: ME/CFP.

Tabela 2

Limites de financiamento, segundo as categorias de produtores, no Brasil — safra 1990/91

| PRODUTOS | PEQUENO | MÉDIO | (% dos VBCs) |
|------------------------------------|---------|-------|--------------|
| | | | GRANDE |
| Algodão | | | |
| TO, RO e MT | 80 | 60 | 50 |
| Demais estados | 80 | 40 | 20 |
| Arroz (de sequeiro e irrigado).... | 100 | 80 | 60 |
| Feijão (preto e de cor) e mandioca | 100 | 100 | 100 |
| Milho e sorgo | 100 | 80 | 60 |
| Soja | 100 | 80 | 60 |
| Região Centro-Oeste | 70 | 40 | 30 |
| Demais regiões | 70 | 30 | 20 |
| Uva | 80 | 60 | 40 |

FONTE: ME/CFP.

Tabela 4

Comparação entre os preços mínimos fixados pelo Governo e os preços de mercado
a nível de produtor no Rio Grande do Sul — ago./90

| PRODUTOS | PREÇO (Cr\$/saco) | | $\Delta\%$ (A/B . 100) |
|--------------|-------------------|----------------|---------------------------|
| | Mínimo (A) | De Mercado (B) | |
| Arroz | 828,00 | 596,97 | 39 |
| Feijão | 2 400,00 | 3 178,57 | -25 |
| Milho | 550,00 | 515,36 | 7 |
| Soja | 655,00 | 618,33 | 6 |

FONTE: EMATER-RS.
ME/CFP.

Tabela 5

Evolução dos preços de mercado após a fixação dos preços mínimos
no Rio Grande do Sul — ago.-set./90

| PRODUTOS | SEMANA DO PACOTE (A) | PREÇO DE MERCADO | | | | $\Delta\%$ (B/A . 100) |
|--------------|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------|
| | | 1ª Semana Após | 2ª Semana Após | 3ª Semana Após | 4ª Semana Após (B) | |
| Arroz | 596,97 | 643,33 | 680,00 | 743,00 | 847,89 | 42,0 |
| Feijão | 3 178,57 | 3 014,29 | 3 100,00 | 3 114,29 | 3 028,57 | -4,7 |
| Milho | 515,36 | 555,23 | 580,95 | 598,69 | 653,01 | 26,7 |
| Soja | 618,33 | 705,90 | 709,38 | 703,38 | 670,01 | 8,3 |

FONTE: EMATER.

Tabela 6

Comparação da evolução do valor real dos preços mínimos, com base no BTN, IPC e no IGP, para as quatro principais lavouras de grãos do Rio Grande do Sul — safras 1989/90 e 1990/91

| PRODUTOS | PREÇO MÍNIMO | | VARIAÇÃO REAL | | |
|--------------|------------------|------------------|---------------|-------------|-------------|
| | Safra 1989/90 | Safra 1990/91 | Base BTN | Base IPC | Base IGP |
| Arroz | 27,50 | 828,00 | 52 | -24 | -10 |
| Feijão | 85,36 | 2 400,00 | 42 | -29 | -16 |
| Milho | 18,10 | 550,00 | 53 | -23 | -9 |
| Soja | 21,73 | 655,00 | 52 | -24 | -9 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CFP.

Bibliografia

GAZETA MERCANTIL (16.8.90) São Paulo. p.25.